

Giustizia e pace nelle Costituzioni contemporanee

Renato Balduzzi

In quanto giurista, e costituzionalista, non posso che sottolineare in premessa il ruolo marginale dei giuristi e degli stessi costituzionalisti a proposito del tema di questo intervento, a causa della circostanza che la pace e la giustizia sono spesso considerate come proclami privi di effettività o che, peggio, nascondono una realtà ben differente.

Ciò premesso, la mia riflessione si svilupperà su tre punti: a) le nozioni teologiche e filosofiche di pace e di giustizia e il percorso del costituzionalismo su di esse; b) le tendenze principali ricavabili dai testi costituzionali contemporanei a proposito di tali nozioni e di quello che esse designano; c) le eventuali ricadute culturali e politiche delle formule usate nelle costituzioni contemporanee.

1. A proposito della pace, ma anche della giustizia (per quanto in forme meno evidenti), occorre in primo luogo constatare che le Costituzioni contemporanee non ne accolgono il concetto tradizionale, ma si limitano ad un'accezione restrittiva, la pace (esterna) potendo considerarsi in senso eminentemente negativo, come assenza di guerra e, in misura molto marginale, in senso positivo, come la condizione specifica, prevista e regolata dal diritto internazionale, che viene a crearsi in seguito a un accordo volto a porre termine a un conflitto armato. Dal canto suo, la giustizia di cui si occupa il diritto sarebbe relegata ai soli profili di organizzazione e di attuazione delle strutture la cui missione è quella di rendere e amministrare giustizia. Il mio obiettivo è però quello di dimostrare che le accezioni di quei termini, quali scaturiscono dalle costituzioni contemporanee, si avvicinano sempre più all'accezione teologica e filosofica, inclusa la relazione tra i due concetti.

Nella tradizione cristiana, come in altre tradizioni religiose e spirituali, la pace deriva dalla giustizia, l'una e l'altra intesa nel senso largo del termine. La prima, la pace, non è soltanto assenza di guerra, ma altresì dono di Dio: il suo contenuto concettuale profondo rimanda a una salvezza, sia essa trascendente o immanente. La giustizia, a sua volta, supera le distinzioni aristoteliche (*iustitia commutativa, distributiva, legalis*) per sfociare nella giustizia sociale e in quella ecologica, in una solidarietà tra uomini e donne che va al di là del puro dovere e del mero obbligo. Il solo obbligo che dovete avere, è il senso di un celebre passo della lettera di san Paolo ai Romani (13,7-8), è quello di amarvi vicendevolmente, perché chi ama porta a compimento la legge.

Le due nozioni estensive di pace e di giustizia conducono a stabilire tra di esse molteplici legami. Se il punto di partenza è la constatazione che la pace è l'effetto, l'opera della giustizia (*opus iustitiae*), occorre aggiungere che quest'ultima è inconcepibile al di fuori di una situazione di pace (parafrasando un notissimo testo di Emanuel Lévinas, si

Lo Stato costituzionale di diritto non è soltanto Stato legale, ma anche Stato sociale, che prende in carico gli ostacoli alla libertà e all'eguaglianza nel nome della fraternità. Il diritto alla pace è uno dei nuovi diritti e il comando della giustizia ha preso la forma della solidarietà

C
o
s
c
i
e
n
z
a

15

2
o
2
0
1
0

Renato Balduzzi,
costituzionalista,
direttore di
Coscienza

potrebbe dire che lo stato di guerra sospende la morale, la rende derisoria...). Ma già san Tommaso d'Aquino, nell'incompiuto *Commentario alla Politica* di Aristotele aveva affermato che nella *polis* vi sarà tanta più ingiustizia quante più saranno le armi. Se è esatto che la pace è «l'ordine della coesistenza civile radicato e fondato sulla giustizia», lo è ugualmente la proposizione per cui la vera giustizia presuppone un ordine e una situazione di pace. La relazione tra pace e giustizia è dunque una relazione circolare, nella quale un ruolo decisivo è svolto dalla nozione di perdono (ma, nell'economia del mio intervento, non posso insistere su questo punto, peraltro essenziale).

2. Se ciò che ho sintetizzato è la nozione teologica e quella filosofica di pace e di giustizia e del rapporto tra di loro, qual è l'approccio, a questo proposito, delle costituzioni?

Sul punto, va anzitutto notato che, secondo

un'opinione largamente diffusa nel costituzionalismo europeo continentale, lo Stato costituzionale di diritto non è soltanto lo Stato legale, ma altresì lo Stato sociale, che prende in carico gli ostacoli alla libertà e all'eguaglianza nel nome della fraternità (cfr. ad esempio l'art. 3, comma 2, della Costituzione italiana).

Le Costituzioni non possono obbligare al perdono (per-dono), ma il diritto alla pace è uno dei nuovi diritti e il comandamento della giustizia ha preso la forma della solidarietà. In questa prospettiva, la nozione-chiave è quella di limitazione della sovranità. All'ombra della sovranità nazionale, la giustizia è stata a lungo bistrattata, irrisa, negata. La sopranazionalità è quella che sola può consentire di tenere insieme pace e giustizia, poiché la cooperazione tra gli Stati e le nazioni porta a metterli tutti sullo stesso piano, allo scopo di impedire che sorga la causa più diffusa delle guerre e dei conflitti, cioè l'ingiustizia.



Corrado Giaquinto, *La Giustizia e la Pace*, 1760-1762, olio su tela, Museo del Prado, Madrid

Un esempio di questo approccio? Non lo cercherò in una costituzione nel senso stretto e formale del termine, ma in un atto a suo modo fondatore, che ha dato luogo non ancora a una vera e propria costituzione, ma a testi che vanno molto al di là del nome che portano (quello di “trattati internazionali”), cioè ai Trattati istitutivi delle Comunità europee prima e dell’Unione europea poi: si tratta della celebre Dichiarazione del 9 maggio 1959 nella quale il ministro degli esteri francese dell’epoca, Robert Schuman, propone la creazione di quella che diventerà la Comunità europea del carbone e dell’acciaio. Questa Dichiarazione, o Piano Schuman, il cui testo originale si deve alla penna di Jean Monnet, inizia con una frase significativa: «La pace nel mondo non potrà essere salvaguardata senza sforzi creativi all’altezza dei pericoli che la minacciano». L’obiettivo essenziale che aveva di mira l’idea dell’unità europea è quello di servire la causa della pace. E ancora: «L’Europa non sarà fatta in un sol colpo, né in una costruzione unica: essa si farà attraverso realizzazioni concrete che creino anzitutto una solidarietà di fatto». La giustizia è dunque intesa come una premessa per la pace. E l’Europa potrà (si noti la preveggenza, settant’anni fa...), con strumenti rafforzati, perseguire la realizzazione di uno dei suoi compiti essenziali: lo sviluppo del continente africano. Il “metodo comunitario”, già disegnato nella Dichiarazione del 1950, ha preso il largo e si pone ormai, in tutti i continenti, come un punto di riferimento.

3. Quali sono le tendenze che si ricavano dalle costituzioni contemporanee? Sottolineerò due tendenze principali: la prima, che vede pace e giustizia affiancarsi; la seconda, nella quale c’è spesso, a proposito di pace e di giustizia, un rinvio ai testi internazionali.

Nella prima tendenza i due termini sono sovente accostati, come accade:

- a) nel preambolo della Costituzione argentina (sul valore giuridico dei preamboli l’opinione dominante è oggi nel senso che abbiano almeno il medesimo valore delle altre norme costituzionali), dove la pace (interna) è menzionata dopo la giustizia; nello stesso senso la Costituzione dell’Ecuador del 1998 e del Paraguay del 1992;
- b) nella premessa della Costituzione giapponese, nella quale la parola “pace” è ripetuta quattro volte, in particolare nell’art. 9, rubricato come «rinuncia alla guerra»;
- c) l’art. 193 della Costituzione del Mozambico

Le due nozioni estensive di pace e di giustizia hanno molteplici legami: se la pace è l’effetto della giustizia, occorre aggiungere che quest’ultima è inconcepibile al di fuori di una situazione di pace

nella quale, a proposito dei colori della bandiera nazionale, il bianco significa «la giustizia della lotta del popolo mozambicano e la pace»;

d) il preambolo della Costituzione del Madagascar;

e) l’art. 7 della Costituzione del Senegal del 2001.

L’art. 11 della Costituzione italiana occupa un posto particolare. Esso è stato ripreso da altre costituzioni contemporanee, che non sono tuttavia riuscite a superarlo. In questo articolo c’è non soltanto l’avvio secondo cui «L’Italia ripudia la guerra come strumento di offesa alla libertà degli altri popoli e come mezzo di risoluzione delle controversie internazionali» (il che già comunque sarebbe molto, tenuto conto della forza del verbo “ripudiare”, più forte ancora della “rinuncia” della Costituzione giapponese), ma l’articolo continua precisando che l’Italia «consente, in condizioni di parità con gli altri Stati, alle limitazioni di sovranità necessarie ad un ordinamento che assicuri la pace e la giustizia fra le Nazioni»: il legame tra la fine di un Moloch, quello della sovranità intesa come assoluta (*suprema in subditos ac cives legibusque soluta potestas*, secondo la celebre formula di Jean Bodin), e la costruzione di un ordinamento “regionale” e mondiale di pace e di giustizia è stato inteso, sin dai primi anni successivi all’entrata in vigore della Costituzione, come un’acquisizione importante per il costituzionalismo contemporaneo. In tale articolo, che ha consentito all’Italia di aderire alle Comunità europee senza necessità di modificare la Costituzione, troviamo il punto di avvio dell’idea per cui la sovranazionalità è la condizione necessaria per stabilire e consolidare la pace e la giustizia.

L’esame sin qui condotto ci porta a comprendere come le costituzioni contemporanee si riaggancino alla nozione più larga di giustizia: non limitandosi a un approccio strettamente positivista, esse si aprono ai valori-principi. Tale approccio non è senza rischi, poiché la stessa

interpretazione dei valori/principi ne presentata (c'è anche una tirannia dei valori, come nel nostro Convegno è stato ricordato dal prof. Matthias Kaufmann), ma non è possibile continuare a pensare che il diritto non abbia alcun legame con i principi di pace e di giustizia, o che si tratti soltanto di formule sprovviste di significato giuridico cogente, "preambolari" dunque (cioè relegate in un preambolo, a differenza delle norme nel senso stretto del termine).

Qual è l'effettività di questi valori-principi? Per rispondere, occorre conoscere non soltanto i testi, ma anche le istituzioni che hanno il compito di applicarli e altresì la prassi che si è prodotta su quei testi (per parafrasare una celebre conferenza stampa del generale de Gaulle). Un po' dovunque nel mondo, e soprattutto nel continente africano, le costituzioni rischiano di essere meri documenti di carta che sovente non traducono la realtà dei rapporti di potere e la vita concreta delle persone e dei gruppi, cosa che può essere facilmente compresa esaminando la reale condizione delle corti costituzionali africane e i limiti alla loro attività.

Pur sottolineando questi rischi e queste difficoltà, occorre tuttavia aggiungere che non si tratta mai di formule costituzionali completamente inutili (l'esperienza della Corte penale internazionale dell'Aja ce lo conferma).

4. Una seconda tendenza vede, a proposito di pace e giustizia, diffondersi la tecnica del rinvio a testi internazionali.

La sola guerra "giusta" di cui si possa parlare oggi è la guerra giuridicamente lecita, legale, nel significato dato dal diritto internazionale generale e dai suoi principi e norme generalmente riconosciuti

Che le controversie internazionali debbano risolversi con mezzi pacifici è generalmente ammesso (tra le costituzioni più recenti, si veda il preambolo della Costituzione brasiliana del 1988, e soprattutto l'art. 4 della Costituzione dell'Ecuador del 1998).

Vorrei però menzionare quelle che ci inte-

ressano più da vicino, in ragione della specificità della situazione del Paese interessato e delle circostanze che hanno portato all'approvazione stessa della carta costituzionale: è il caso della Costituzione della Repubblica di Mozambico del 1990, nella quale, pur affermandosi nel primo comma dell'art. 65 che la Repubblica del Mozambico deve perseguire una politica di pace e può fare ricorso alla forza solo nei casi di legittima difesa, vi è pur sempre un comma 2 in forza del quale la Repubblica deve sostenere la superiorità della soluzione negoziata dei conflitti (ogni parola è evidentemente pesata con attenzione...). E non è forse casuale che, tra le non molte costituzioni che non si occupano di pace e di giustizia nei significati ora descritti, noi troviamo la Costituzione algerina del 1973, cioè un testo ad alta connotazione militante, con un preambolo molto impegnato sul conflitto israelo-palestinese.

Dal punto di vista giuridico, la circostanza che la grande maggioranza dei testi costituzionali affermi, direttamente o indirettamente, la superiorità degli obblighi internazionali sulle norme interne comporta conseguenze molto importanti, perché da tempo a livello internazionale va crescendo il convincimento che la guerra non costituisca uno strumento saggio per risolvere le controversie internazionali e che mai essa sia davvero una continuazione della politica con altri mezzi: questi ultimi non sono mai neutri, poiché i mezzi della guerra portano con sé l'ingiustizia, mentre soltanto i mezzi della pace comportano la giustizia, anzi sono essi stessi giustizia e azioni di giustizia.

Occorre poi sottolineare che il rinvio agli obblighi internazionali e agli impegni assunti dallo Stato al livello sopranazionale conduce a vincolare le leggi statali a un ordinamento giuridico superiore: non soltanto, cioè, a norme di un altro ordinamento giuridico, ma all'ordinamento giuridico in se stesso, in quanto tale. Se tale ordinamento coniuga pace e giustizia (così, per esempio, l'art. 11 della Costituzione italiana chiude con la previsione che l'Italia «promuove e favorisce le organizzazioni internazionali rivolte a tale scopo», cioè ad assicurare la pace e la giustizia fra le Nazioni), ne conseguirà che questa coniugazione e questo legame s'imporranno all'interno dei sistemi giuridici nazionali. Un esempio interessante proviene ancora dalla

Costituzione italiana, la quale, a seguito della revisione costituzionale del 2001, afferma all'art. 117, comma 1, che «La potestà legislativa è esercitata dallo Stato e dalle Regioni nel rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali» (la Costituzione tunisina non contiene siffatti riferimenti, a causa della sua relativa anzianità, ma essa comunque testimonia del nesso tra pace e giustizia).

Parimenti, è molto interessante il riferimento, nel preambolo della Costituzione marocchina (adottato dopo il referendum del 1996), ai principi e non soltanto ai diritti e ai doveri che derivano dalle Carte delle organizzazioni internazionali delle quali il Marocco è, cito, «un membro attivo e dinamico».

Allo stesso modo, la Carta libanese di riconciliazione nazionale afferma, all'art. 1 (dedicato ai principi generali), il riferimento e il vincolo alla Carta delle Nazioni Unite e si impegna a manifestare i principi di questa organizzazione (e del Movimento dei Paesi non allineati) in tutti i settori e le materie senza eccezioni.

5. Nell'ultima parte del mio intervento, cercherò di fornire esempi di ricaduta possibile sulla cultura e sulla politica di pace.

Si tratta di uno schema concettuale che è stato quasi del tutto abbandonato. L'itinerario di tale abbandono ha a che fare certamente anche con il mutamento dei mezzi della guerra, ormai divenuta totale. Mi riferisco al legame tra pace e giustizia, conosciuto da tempo, ma le cui implicazioni e conseguenze non vengono sempre tenute presenti. Poiché la pace è opera della giustizia, ma la giustizia è incompatibile con lo stato di guerra, la guerra non sarà mai giusta, ma soltanto una situazione transitoria e di necessità, non armonizzabile con la nozione di giustizia. La nostra epoca ha illuminato questa verità razionale, che scaturiva già dai principi e che la guerra totale ci ha gettato in faccia. Ma la dottrina della guerra "giusta" ha ripreso vigore nel quadro delle "ingerenze umanitarie" per far fronte ai genocidi, agli stupri di massa, ai massacri e persino alle carestie. In mancanza di una autorità internazionale vera e propria, chiamata a far rispettare i diritti umani, sarebbe possibile e persino obbligatorio (secondo alcune tesi soste-

nute soprattutto nel campo della filosofia morale) intervenire militarmente. Anche in presenza di situazioni nelle quali la filosofia morale può ammettere l'intervento, il diritto talvolta incita all'astensione a causa della barriera della sovranità, che proteggerebbe anche gli Stati oppressori. Sul punto, la domanda è la seguente: chi e come può decidere se l'intervento, motivato da ragioni umanitarie, non è ispirato anche o soprattutto da ragioni "imperialiste" e dallo spirito di conquista? La risposta dovrebbe essere ricercata in meccanismi di diritto internazionale o sopranazionale, che sino ad oggi sfortunatamente ancora difettano.

In conclusione, la sola guerra "giusta" di cui si possa parlare oggi è la guerra giuridicamente lecita, legale, nel significato datole dal diritto internazionale generale e dai suoi principi e norme generalmente riconosciuti. In questo senso va sia la meditazione della Dottrina sociale della Chiesa cattolica, sia la riflessione intellettuale prevalente (in Italia, Norberto Bobbio). Si tratta di una riflessione di portata universale? Lascio la risposta compiuta al lettore. Da parte mia, mi limiterò a un aneddoto, peraltro assai noto. All'inizio degli anni Ottanta, un gruppo di studiosi cercò di tradurre in cinese la locuzione occidentale di "diritti dell'uomo". Dopo aver ottenuto il corrispondente ideogramma, lo ritradussero in una lingua occidentale. Il risultato fu che l'ideogramma cinese avrebbe avuto il seguente significato letterale: il cielo ama il povero, e il sovrano deve obbedire al cielo. Potremmo dire, oggi, che il cielo ama la pace e la giustizia e che il sovrano, che è tenuto ad obbedirgli, deve praticarle.



(Il testo è la versione italiana della relazione svolta dall'Autore al Convegno internazionale "La justice et la paix dans les Saintes Écritures et dans la pensée philosophique" – Nabeul, Tunisia, 20-23 aprile 2009 –, organizzato dalla Chaire Ben Ali pour le dialogue des civilisations et des religions, la cui versione originale comparirà negli Atti del convegno, a cura del professor M'hamed Hassine Fantar)